

**OPTIMASI PEMANFAATAN PROPERTI DAERAH SEBAGAI
SUMBER PEMBIAYAAN NONKONVENSIONAL
DI KOTA MAGELANG**

TUGAS AKHIR

Oleh:

YEMIMA AMANDA A. P.

L2D000463



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

ABSTRAK

Penetapan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mendorong munculnya kebebasan bagi tiap daerah untuk mengembangkan daerah secara bertanggung jawab. Suatu daerah dianggap mandiri apabila daerah tersebut dapat mengandalkan pendapatannya sendiri untuk membiayai kegiatan operasional dan mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Oleh karena itu, agar tiap daerah dapat mengurus rumah tangganya dengan baik, perlu ada sumber pembiayaan yang cukup.

Pada umumnya, upaya peningkatan pendapatan daerah masih mengandalkan cara-cara konvensional, padahal upaya ini memunculkan gangguan terhadap iklim investasi yang ada di daerah tersebut. Investor merasa terbebani dan terhambat untuk mengembangkan usahanya karena banyaknya pungutan yang ditetapkan oleh pemerintah setempat. Berdasarkan hal ini perlu inovasi untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui sumber nonkonvensional melalui pemanfaatan properti daerah yaitu kekayaan daerah yang berupa benda tak bergerak seperti lahan dan bangunan. Pemanfaatan properti daerah ini dapat ditunjang melalui kerjasama dengan pihak swasta.

Kota Magelang merupakan salah satu daerah yang memiliki properti daerah yang dapat dioptimalkan lebih lanjut, namun sampai sejauh ini belum ada upaya Pemerintah Kota Magelang untuk menjadikan properti daerah sebagai sumber pembiayaan nonkonvensional guna meningkatkan pendapatan daerah.

Studi mengenai pengoptimalan properti daerah sebagai sumber pembiayaan nonkonvensional di Kota Magelang diawali dengan Analisis Pemilihan Properti Daerah untuk dioptimalkan lebih lanjut berdasarkan kriteria-kriteria yang merupakan sintesa dari observasi lapangan, data, maupun wawancara yang dilakukan terhadap pihak terkait. Analisis ini diharapkan dapat menghasilkan output berupa properti daerah yang berpotensi untuk dikembangkan lebih lanjut. Tahap kedua ialah Analisis Bentuk Pengelolaan Properti Daerah. Analisis ini menggunakan Metode Delphi untuk memperoleh pendapat dari para pakar sebagai penentu prioritas bentuk pengelolaan properti daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan nonkonvensional di Kota Magelang. Bentuk pengelolaan inilah yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Magelang dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah.

Analisis Pemilihan Properti Daerah memunculkan 3 (tiga) lokasi properti daerah yaitu Kawasan Sidotopo, Kawasan Soekarno – Hatta, dan Pasar Rejowinangun. Sedangkan berdasarkan analisis yang kedua yaitu Analisis Bentuk Pengelolaan Properti Daerah menggunakan Metode Delphi, dihasilkan bentuk pengelolaan bagi ketiga lokasi ini yaitu : Kawasan Sidotopo dikembangkan dalam kurun waktu 20 – 25 tahun (jangka panjang) menggunakan sistem joint venture, modal dan investasi berasal dari gabungan modal pemerintah dan swasta sedangkan operasional dan pemeliharaan Kawasan Sidotopo dilakukan secara kerjasama antara pemerintah dan swasta. Kerjasama untuk pengembangan kawasan Soekarno – Hatta ditetapkan selama 5 – 10 tahun (jangka menengah), modal dan investasi berasal dari modal gabungan pemerintah dan swasta, operasional dan pemeliharaan kawasan juga dilakukan kerjasama antara pemerintah dan swasta, sedangkan sistem kerjasama yang dipilih ialah sistem joint venture. Untuk Pasar Rejowinangun, modal dan investasi yang dibutuhkan berasal dari gabungan antara pemerintah dan swasta., operasional dan pemeliharaan kawasan diserahkan kepada pihak swasta dengan pertimbangan efisiensi, sistem yang dipergunakan dalam kerjasama ialah sistem BOT (built, operate, transfer) dan dibatasi dalam jangka waktu 20 – 25 tahun (jangka panjang). Hasil dari metode delphi ini kemudian dibandingkan dengan nilai payback period sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan kerjasama dengan pihak swasta. Keseluruhan hasil analisis diperkuat dengan simulasi mengenai optimasi properti daerah untuk meningkatkan PAD, terutama ditinjau dari nilai BCR (Benefit-Cost Ratio) dan NPV (Net Present Value) untuk mengetahui kelayakan proyek.

Kata kunci : pembiayaan pembangunan, sumber pembiayaan nonkonvensional, properti daerah, Kota Magelang

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi merupakan suatu konsep politik yang terkait dengan pengertian kemandirian. Suatu entitas dikatakan otonom apabila mampu menentukan dirinya sendiri, membuat hukum untuk menentukan dirinya sendiri, serta berjalan berdasarkan kewenangan dan prakarsa sendiri (Oetomo, 2002 dalam Winarso, 2002 : 101). Otonomi di Indonesia dibatasi oleh negara sebagai kewenangan tertinggi sehingga implementasinya tidak menjurus ke munculnya konflik akibat adanya persaingan tidak sehat antar daerah.

Otonomi daerah tidak mungkin dapat berjalan secara otomatis tanpa adanya faktor-faktor pendukung otonomi. Otonomi daerah harus didukung oleh kemampuan daerah dalam menyelenggarakan pembangunan daerah. Kemampuan daerah dapat ditinjau dari beberapa aspek, salah satunya adalah kemampuan ekonomi (Silalahi dalam Danis, 2001).

Berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan titik tolak munculnya kebebasan bagi tiap daerah untuk mengembangkan daerahnya secara bertanggung jawab. Salah satunya ialah kewenangan untuk mengelola keuangan daerah, mulai dari pengumpulan dana sampai alokasi pemanfaatan dana yang dimiliki, melalui cara konvensional maupun nonkonvensional, berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Pengelolaan keuangan daerah mutlak diperlukan mengingat daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan.

Kaho (Kaho dalam Danis, 2001) mengemukakan, ciri daerah otonom adalah adanya kemandirian dalam pembiayaan. Pernyataan Kaho dapat disimpulkan bahwa kemampuan mengelola keuangan ialah kunci penyelenggaraan otonomi daerah sekaligus indikator kemandirian daerah. Suatu daerah dianggap mandiri apabila daerah tersebut mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, artinya daerah tersebut dapat mengandalkan pendapatannya sendiri dalam membiayai kegiatan operasional daerah tersebut. Ironisnya, sebagian besar kota/kabupaten di Indonesia masih mengandalkan dana yang berasal dari pemerintah pusat (DAU, DAK, Dana Bagi Hasil, dll) untuk membiayai pembangunan daerah mereka karena kontribusi yang diberikan PAD untuk pendapatan daerah masih sangat kecil, bahkan dibawah 20% (www.djpkpd.go.id). Hal inilah yang mendorong perlunya peningkatan pendapatan daerah terutama PAD.

Pada umumnya, upaya peningkatan PAD di daerah-daerah masih mengandalkan cara-cara konvensional, seperti intensifikasi maupun ekstensifikasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Padahal upaya ini memberikan dampak yang kurang berarti karena kebijakan yang terkait dengan pajak maupun retribusi daerah masih bertahan pada kebijakan perpajakan maupun retribusi yang ada sebelum otonomi daerah (Susanto, 2003 : 73).

Kebijakan pemerintah untuk melakukan ekstensifikasi pajak dan retribusi dalam rangka meningkatkan PAD ternyata menimbulkan ketakutan bagi para investor (Febriany, 2002). Penetapan berbagai retribusi ini memberatkan pengusaha karena dianggap menambah biaya produksi sedangkan nilai tambah belum tentu dapat dirasakan secara langsung sehingga akan mengganggu mekanisme pasar. Lebih lanjut Febriany (2002) mengemukakan apabila keluhan pengusaha ini kurang diperhatikan pemerintah maka dampak yang muncul antara lain ialah:

1. Jika pungutan terlalu memberatkan pengusaha, bisa saja para pengusaha membuat kesepakatan untuk menolak semua bentuk retribusi yang dikenakan pemda. Lebih parah, investor mengalihkan usahanya ke daerah lain yang kebijakannya dianggap lebih kondusif terhadap iklim usaha.
2. Prosedur perijinan yang rumit sangat menyita waktu dan berpeluang menciptakan pungutan liar dan ekonomi biaya tinggi.
3. Retribusi dipungut tanpa diimbangi pelayanan yang memadai sehingga akhirnya menjadi seperti "pajak". Bentuk pungutan lain yang umum diterapkan oleh pemda karena lebih mudah dari segi prosedur peraturan perundangannya adalah sumbangan pihak ketiga (SPK). Meskipun disebut sumbangan, tetapi besarnya sumbangan (tarif) telah ditentukan oleh pemerintah setempat.
4. Peraturan suatu daerah dapat merugikan daerah lain. Perda yang dikeluarkan daerah tertentu bukan hanya berdampak pada masyarakat atau perusahaan di daerah tersebut, tetapi dapat pula berdampak pada daerah lain.
5. Banyaknya pungutan pemda membuat pengusaha menggeser beban pungutan ke pihak lain. Banyak pengusaha tidak keberatan membayar retribusi yang dikenakan pemda sepanjang mereka masih bisa menggeser biaya yang harus dikeluarkan ke pihak lain.

Mempertimbangkan beberapa kenyataan di atas, maka inovasi untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui sumber lain yakni sumber nonkonvensional dipandang perlu. Inovasi ini dapat dilakukan melalui pengoptimalan kekayaan daerah terutama berupa benda tak bergerak (properti) berupa lahan dan bangunan milik pemerintah daerah yang telah dimanfaatkan maupun direncanakan sebagai pusat perekonomian. Salah satu alasan mengoptimalkan kekayaan daerah berupa benda tak bergerak ialah nilai investasi yang stabil bahkan cenderung meningkat.

Seperti telah disebutkan di atas, sebagian besar daerah memiliki perbandingan yang kontras dalam hal kontribusi PAD dan dana dari pemerintah pusat terhadap pendapatan daerah. Demikian halnya yang terjadi di Kota Magelang. Selama beberapa tahun terakhir, kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah masih sangat kecil dibandingkan dengan dana lain yang berasal dari pemerintah pusat (DAU, DAK, Dana Bagi Hasil, dll). Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel I.1 berikut.

Properti daerah merupakan salah satu potensi yang dimiliki tiap daerah dan dapat dioptimalkan untuk menambah PAD bagi masing-masing daerah. Dalam konteks ini, properti daerah berarti tanah dan atau bangunan di lokasi tertentu yang memiliki nilai ekonomis tertentu. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 1997, tanah maupun bangunan merupakan bagian dari kekayaan daerah yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan daerah tersebut.

TABEL I.1
KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH
TERHADAP PENDAPATAN DAERAH KOTA MAGELANG (2000 - 2003)
(dalam Rp)

No.	Tahun	Pendapatan Daerah	PAD		Non PAD	
			Angka	%	Angka	%
1	2000	36.068.017.122	7.373.213.960	20,44	28.694.803.162	79,56
2	2001	130.926.315.534	12.311.343.483	9,40	118.614.972.051	90,60
3	2002	123.594.483.047	19.191.415.385	15,53	104.403.067.662	84,47
4	2003	178.643.717.663	23.567.459.944	13,19	155.076.257.719	86,81

Sumber : Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPKKD) Kota Magelang, 2004

Keterangan Tabel I.1

Pendapatan Daerah Non PAD bersumber dari : Pos Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak, Pos Subsidi Daerah Otonom (Dana Alokasi Umum dan Bantuan dari Pemerintah Propinsi), dan Pos Penerimaan Lain yang Sah.

Berdasarkan gambaran yang diperoleh dari tabel I.1 di atas maka dipandang perlu untuk meningkatkan kontribusi PAD dalam pendapatan daerah Kota Magelang. Hal ini penting karena dengan meningkatnya kontribusi PAD dalam pendapatan daerah Kota Magelang menunjukkan bahwa Kota Magelang tidak lagi bergantung pada pemerintah pusat sehingga pembangunan dan pengembangan Kota Magelang sesuai dengan semangat otonomi daerah yaitu kemandirian. Salah satu upaya untuk meningkatkan PAD Kota Magelang ialah kerjasama dengan pihak swasta dalam mengoptimalkan properti yang dimiliki Pemerintah Kota Magelang.

Kerjasama dengan pihak ketiga/swasta untuk meningkatkan pendapatan daerah sangat menarik untuk ditinjau lebih lanjut karena swasta memiliki sumberdaya baik sumberdaya keuangan, manusia, maupun manajerial (Rukmana dalam Danis, 2001; Pangarso, 2002).